FRC.5 19115

Case FRC 20593

RAPPORT

FAIT

A L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Le 17 Avril 1791,

AU NOM DU COMITÉ CENTRAL DE LIQUIDATION,

Sur l'autorité des Arrêts du Conseil en matière de liquidation de créances & d'indemnités jugées à la charge de l'Etat.

PAR M. LANJUINAIS.

IMPRIMÉ PAR ORDRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

MESSIEURS,

VOTRE comité central de liquidation se trouve arrêté dans ses travaux par une difficulté que vous seuls pouvez résoudre, & que je suis chargé de vous soumettre.

THE NEWBERRY LIBRARY

Il s'agit de fixer l'autorité des arrêts ou jugemens en dernier reſſort, & ſpécialement des arrêts du conſeil, en fait de liquidation de créances ſur l'Etat. Vous ſavez combien de libéralités injuſtes & de dépréda-tions ſe trouveroient couvertes par l'autorité d'un arrêt du conſeil, ſi c'étoit une déciſion irréfragable en finances. Il n'y a donc pas de queſtion plus impor-tante ſur la dette nationale, que celle qui va être miſe en délibération.

Les arrêts & jugemens, quand ils ne ſont pas con-tradictoires avec ceux qui étoient chargés de défendre les intérêts de l'état, ne peuvent jamais obtenir contre l'état l'autorité de la choſe jugée.

Ainſi, les arrêts du conſeil qu'on appeloit *en finances* ou *en commandement*, & qui étoient rendus, ſoit ſur requête non communiquée au contrôleur des bons d'état, ſoit ſur rapport ou ſans rapport, mais ſans par-ties, & du propre mouvement, tous ces actes de la volonté miniſtérielle n'ont aucun caractère légal ; ils n'ont pas même le véritable caractère d'un jugement : ils ne portent donc pas avec eux cette préſomption de juſtice & de vérité qui interdit tout examen, toute preuve contraire. Votre comité eſt convaincu que ces déciſions où le miniſtre prononçoit en deſpote, où les magiſtrats du conſeil, lorſqu'on daignoit les y appeler, n'avoient que la voix conſultative, atteſtent bien les anciens déſordres, mais ne peuvent pas les rendre légitimes. Le gouvernement ſe jouoit lui-même de cette forme, & il n'eſt pas rare de rencontrer deux, trois & quatre arrêts de ce genre, qui ſe contrediſent & ſe réforment ſucceſſivement.

Mais lorſque l'arrêt du conſeil étoit rendu contra-dictoirement avec le contrôleur des bons d'état, alors on avoit obſervé du moins des formes ; il y avoit eu inſtruction, comme entre particuliers : le contrôleur

des bons d'état étoit dans la main du miniſtre ; mais enfin ce contradicteur avoit aſſiſté au rapport, il avoit pu en relever les inexactitudes : les magiſtrats du conſeil avoient jugé ; le miniſtre n'avoit eu que ſa voix. Si la partie avoit ſuccombé, elle ne pouvoit revenir que par des moyens de caſſation ou de requête civile qui, relativement aux arrêts du conſeil, étoient des moyens de caſſation. Si elle avoit obtenu gain de cauſe, le miniſtre pouvoit bien empêcher le paiement pendant un temps indéfini ; mais il ne pouvoit pas faire anéantir le jugement, ſi ce n'étoit par des moyens de caſſation bien ou mal fondés. Le pouvoir arbitraire gardoit du moins cette bienſéance. Il eſt vrai qu'il avoit des Baſtilles ; & d'autres moyens encore le dédommageoient d'une gêne qu'il avoit cru indiſpenſable de s'impoſer à lui-même.

Ces arrêts contradictoires, votre comité de liquidation peut-il en examiner le mérite au fond ? S'il les trouve injuſtes, peut-il, en les ſoumettant à votre jugement, vous propoſer de les réformer vous-mêmes, & ſans avoir recours aux formes judiciaires : ou doit-il, s'il ne trouve pas de moyens de caſſation, vous propoſer d'exécuter ces jugemens ; &, s'il y a de tels moyens, faire pourſuivre la caſſation par le contrôleur des bons d'état ?

Votre comité a toujours droit d'examiner le bien-jugé des arrêts contradictoires, quelque ſyſtême qu'on embraſſe à l'égard des queſtions ſubſéquentes.

Ne pût-il que propoſer la demande en caſſation, il faut toujours qu'il délibère ſi la nation a un intérêt légitime de prendre cette voie ; & pour le découvrir, il faut bien examiner le fond. Sous ce point-de-vue il ſemble qu'il ne peut y avoir aucune difficulté ſur la première queſtion.

Les autres ſont plus difficiles, & peuvent être exa-

minées, soit relativement à l'ancien régime, soit par rapport aux décrets que vous avez rendus sur le mode de liquidation des créances de l'état. Telles sont les deux sources de décision qui nous amèneront peut-être au même résultat.

Nous l'avons déja observé, Messieurs; dans l'ancien système, un arrêt du conseil sur une créance contre le trésor public, soit que cet arrêt fût ou non favorable au prétendu créancier, ne pouvoit être attaqué que par les voies de droit, c'est-à-dire par voie de cassation fondée ou sur la violation des lois du royaume, ou sur des moyens tels que ceux qui autorisent une requête civile. Il n'étoit pas avoué de tout le monde que l'injustice évidente au fond & sans contravention à une loi positive, fût un moyen de cassation; mais, dans le fait, il y a eu bien des arrêts du conseil dont la cassation n'a pas eu d'autre fondement.

D'un autre côté, l'on peut observer que dans les vrais principes de l'ancien gouvernement françois, le conseil du roi ne pouvoit pas être compétent en première instance, en matière contentieuse; ce n'étoit pas un tribunal légal; ce n'étoit exactement qu'une commission au choix du prince, & divisée en bureaux, un conseil domestique du monarque, & non un tribunal reconnu par les lois du royaume.

Concluons que, dans l'ancien régime, un arrêt du conseil, même contradictoire en première instance, étoit dans le droit, un acte réprouvé par la loi, un fruit odieux du despotisme. Dans le fait, c'étoit un jugement irréfragable en apparence, & néanmoins sujet à être réformé, non-seulement pour contravention aux lois positives, ou par des moyens tels que ceux de la requête civile, mais même pour prétendue injustice au fond. Ainsi, d'après l'ancienne pratique, on ne pourroit pas, si ce n'étoit en pre-

nant la voie de la caſſation, & par des moyens de caſſation réels ou colorés, attaquer un arrêt du conſeil contradictoire & portant liquidation d'une créance ſur l'état; & comme le corps légiſlatif n'exerce pas le pouvoir judiciaire, il s'enſuivroit que ſelon cette même pratique, un tel arrêt ne peut être infirmé que devant le tribunal de caſſation.

Mais ce ſont vos décrets que nous devons principalement conſulter ici. En matière de finances & de dette nationale, qui pourroit ſérieuſement conteſter les pouvoirs de l'Aſſemblée nationale? Ce qu'elle a ordonné, elle l'a pu légitimement. Ce qu'elle a pu ordonner, elle le peut exécuter. Ses pouvoirs ne ſont pas la matière d'un doute; il ne s'agit que d'examiner ſes intentions ou ſa volonté. Vous avez rendu pluſieurs décrets ſur l'objet dont il s'agit, nous allons vous les rappeler avec exactitude.

Le premier eſt celui du 20 octobre 1789; il a interdit les arrêts du propre mouvement & les évocations avec retenue des affaires: au reſte il a ordonné que le conſeil continueroit proviſoirement ſes fonctions comme par le paſſé.

Il n'y a rien là, ce ſemble, qui décide notre queſtion. Il s'enſuit ſeulement que le conſeil eſt devenu proviſoirement un tribunal légal pour la liquidation, comme pour autres affaires; mais non pas que l'Aſſemblée ait renoncé au droit de réformer elle-même les arrêts du conſeil en matière de finance.

Même incertitude dans le décret du 22 janvier 1789, qui a établi le comité de liquidation: l'art. 9 porte que *le comité* « rendra compte à l'Aſſemblée de » chaque partie de la dette, à meſure qu'elle aura été » vérifiée, & lui ſoumettra le jugement de celles *qui* » *pourroient être conteſtées* ». Il reſte toujours à décider,

ſi, & comment une dette jugée contradictoirement par arrêt du conſeil, peut être conteſtée.

L'établiſſement du comité de liquidation donna lieu d'examiner ſi le conſeil pouvoit encore continuer de juger les créances ſur l'état. Le conſeil lui-même douta de ſa compétence, & arrêta le 28 du même mois, de demander les intentions de l'Aſſemblée à cet égard, par une lettre qu'adreſſeroit M. le garde-des-ſceaux à M. le préſident de l'Aſſemblée nationale.

Cette lettre fut écrite le 13 février : l'Aſſemblée en renvoya l'examen au comité de liquidation, qui conſulta l'Aſſemblée le 15 février ſuivant ; & voici ce que porte ſur ce ſujet votre procès-verbal :

« Un membre du comité chargé de la liquida-
» tion de l'arriéré des départemens, a demandé à
» l'Aſſemblée une explication de l'article IX du dé-
» cret qui a établi ce comité, cet article étant conçu
» en ces termes : « Le comité rendra compte à
» l'Aſſemblée de chaque partie de la dette, à me-
» ſure qu'elle aura été vérifiée, & lui ſoumettra le
» jugement de celles qui pourroient être con-
» teſtées ».

« L'Aſſemblée a jugé que, conformément à ſon
» décret du 20 octobre dernier, le conſeil du roi
» devoit continuer les apurémens de comptes dont
» il eſt ſaiſi ; & que ſi après l'apurement d'un compte
» ou d'une indemnité, elle les revoyoit elle-même, &
» *y trouvoit quelques mépriſes, elle décideroit alors ce*
» *qui ſeroit convenable à cet égard* ».

Ces dernières paroles ſemblent un trait de lumière : le conſeil continuera de liquider la dette publique, mais l'Aſſemblée pourra revoir ſon jugement ; & ſi elle reconnoît des mépriſes, décider ce qu'elle jugera convenable. Ainſi, dans cette matière, les arrêts du conſeil ne ſont plus que des avis préparatoires, ſujets

à la révision de l'Assemblée, comme les avis du district sur les affaires dont la décision appartient au directoire du département, comme les arrêtés du département dans toutes les matières dont la décision souveraine est laissée au roi ou attribuée au corps législatif.

Il est clair que votre décret du 15 février s'applique au moins à tous les arrêts du conseil postérieurs aux décrets, soit qu'ils soient ou non contradictoires ; car, il ne fait point d'exception. Il s'applique aussi au fond de la décision, & non à de simples erreurs de calcul ; car il ne distingue pas le genre de mépriſe. L'exception est générale : d'ailleurs, il ne faut point de révision pour des erreurs de calcul ; il suffit qu'elles puissent être constatées par le calcul même.

Le décret du 17 juillet 1790 sur les fonctions du comité de liquidation, justifie de plus en plus cette explication d'un texte qui n'a guères besoin de commentaire.

ARTICLE PREMIER.

Nulle créance sur le trésor public ne peut être admise qu'en vertu d'un décret sanctionné par le roi. L'Assemblée se réserve donc de décider elle-même sur toutes les créances de l'état reconnues ou non par les tribunaux.

II.

« En exécution du décret sanctionné du 22 Janvier, » & de la décision du 15 février dernier, *aucunes* » *créances* arriérées ne seront *présentées à l'Assemblée* » *nationale, pour être définitivement reconnues ou rejetées*, » qu'après avoir été soumises à *l'examen* du comité de » liquidation, dont les délibérations ne pourront être

» prises que par les deux tiers au moins des membres » de ce comité ; & lorsque le rapport du comité devra » être fait à l'Assemblée, il sera imprimé & distribué » huitaine avant d'être mis à l'ordre du jour.

» *Néanmoins* les vérifications & apuremens des » comptes, dont les chambres des comptes ou autres » tribunaux peuvent être saisis actuellement, conti- » nueront provisoirement, & jusqu'à la nouvelle orga- » nisation des tribunaux & l'établissement de règles » fixes sur la comptabilité, à s'effectuer comme ci- » devant, suivant les formes ordinaires ».

L'Assemblée veut donc que toutes les créances soient soumises à *l'examen*, c'est-à-dire, au jugement préparatoire de son comité, pour lui être présentées ensuite à elle-même, afin qu'elles soient *définitivement reconnues ou rejetées* ; il n'y a de *définitif* que ce jugement de l'Assemblée : *néanmoins* les chambres des comptes, & autres tribunaux, ce qui comprend le conseil, jugeront provisoirement ; mais l'Assemblée prononcera *définitivement*.

On ne doute pas que les *ordonnateurs*, *les ministres*, *les tribunaux* qui ont rejeté une créance, & qui à cet égard sont sur la même ligne, ne l'aient fait que pour de bonnes raisons. Mais s'ils l'ont admise, on doute alors, & l'on veut juger s'ils l'ont fait d'après de justes motifs. Au premier cas seulement, point d'examen de l'Assemblée ni de son comité. C'est ce qui résulte de l'article III, dont voici les termes :

« Une créance qui aura été rejetée dans les *formes* » *légalement* autorisées jusqu'ici par les *ordonnateurs*, » *ministres du roi*, chambres des comptes ou autres » tribunaux, ne pourra être présentée au comité » de liquidation ».

La fin de non-recevoir tirée de la choſe jugée, a lieu dans ce cas; elle n'a donc pas lieu dans l'autre: Voici qui ſemble encore plus déciſif; c'eſt l'article VIII de la loi du 29 août 1790, ſur les meſſageries. C'eſt la conſéquence naturelle & néceſſaire. *Incluſio unius excluſio eſt alterius.*

Loi du 29 Août 1790, sur les Messageries.

VIII.

« Il ſera procédé, *en la manière accoutumée*, à » l'examen & à la vérification des indemnités qui » pourroient être dues aux fermiers ou ſous-fermiers » actuels des meſſageries, ſoit pour les non-jouiſſances » forcées par les circonſtances, ſoit pour la réſilia- » tion de tout ou partie de leurs baux, & au partage » des indemnités entre les différentes compagnies ou » particuliers qui y prétendroient droit; pour les » *déciſions qui ſeront intervenues & les débats qui pourroient* » *être préſentés* contre leſdits *réſultats*, être portés au » comité de liquidation, qui y rendra compte à » l'Aſſemblée: le tout en conformité du décret du » 17 Juillet, relatif aux créances arriérées & aux » fonctions de ſon comité de liquidation ».

Il faut donc avouer que les arrêts du conſeil rendus *en la manière accoutumée*, ce qui n'exclut pas ſans doute les arrêts contradictoires, doivent être revus, ainſi que les raiſons ou débats qui peuvent être préſentés pour les combattre; & revus où? dans votre comité préparatoirement, & définitivement dans cette Aſſemblée.

Reprenons en peu de paroles.

Dans l'ancien régime, les principes ne reconnoiſſent point l'autorité du conſeil, en matière contentieuſe.

Dans l'ancien régime, il eſt de fait que le conſeil caſſoit, en cette matière, comme en toute autre, ſous prétexte d'injuſtice évidente; & le conſeil lui-même, après avoir caſſé, faiſoit un nouveau jugement ſur le fond. Pourquoi l'Aſſemblée n'exerceroit-elle pas, en matière de finance, le même pouvoir qu'avoit le conſeil & dans la même étendue? Après la conſtitution, c'eſt le principal objet de notre miſſion que de juger la dette & de la liquider par nous-mêmes, & non par des juges de caſſation. Les immenſes détails de vos finances ne permettent pas ces longueurs. Jugez donc vous-mêmes, & liquidez promptement ſuivant vos propres décrets; jugez, en cette matière, les juſtices du royaume; il y va de la proſpérité de l'empire.

Cependant, Meſſieurs, votre comité central s'eſt trouvé partagé ſur ce point; & la majorité s'eſt réunie à vous propoſer un avis mitoyen qui conſiſte à diſtinguer les arrêts du conſeil, antérieurs à l'époque du 15 Février 1790, où vous ſemblez avoir clairement réduit le conſeil à donner un ſimple avis préparatoire de votre jugement définitif. A l'égard de ces arrêts antérieurs, vous devez peut-être ſuivre les anciennes formes, puiſque les parties avoient pu compter que vous les obſerveriez; du moins vous ne devez juger vous-mêmes une ſeconde fois, que d'après des ouvertures de caſſation. Quant aux arrêts poſtérieurs, pourquoi n'obſerveriez vous pas, à la lettre, votre décret du 15 Février? Soit qu'il y ait ou non des moyens de caſſation, ce décret vous réſerve en tous les cas la déciſion définitive. La loi du 29 août ne préſente aucun doute ſur ce point.

Voici le projet que je ſuis chargé de vous préſenter:

PROJET DE DÉCRET.

L'Assemblée nationale, ouï le rapport de son comité central de liquidation, décrète qu'en fait de liquidation de créances & d'indemnités jugées à la charge de la Nation ; ce comité tiendra, pour titres valables & exécutoires, les arrêts qu'il estimera ne pouvoir être attaqués, par voie de cassation ni de requête civile ; à l'exception néanmoins des arrêts du conseil, rendus même contradictoirement, depuis le 15 Février 1790, lesquels demeureront sujets dans tous les cas à la révision de l'Assemblée nationale.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.